

Numéro du rôle : 4416
Arrêt n° 147/2008 du 30 octobre 2008

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 29, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, posée par le Tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges P. Martens, R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 15 janvier 2008 en cause de M.R. contre le centre public d'action sociale d'Anderlecht, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 22 janvier 2008, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 29, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il soumet à un délai de prescription de 10 ans l'action en remboursement du droit à l'intégration sociale versé à une personne qui vient à disposer de ressources en vertu de droits qu'elle possédait pendant la période pour laquelle le revenu d'intégration lui a été versé, alors que l'article 102 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS se réfère au délai de prescription de 5 ans pour l'action en remboursement de l'aide sociale versée à une personne qui vient à disposer de ressources en vertu de droits qu'elle possédait pendant la période au cours de laquelle une aide lui a été accordée par le CPAS ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 17 septembre 2008 :

- a comparu Me O. Moreno, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Dans le cadre d'une action qui l'oppose au CPAS d'Anderlecht, la demanderesse M.R. sollicite l'annulation des décisions de recouvrement des avances sur pension alimentaire qui lui ont été consenties au titre de minimex pour les années 2001 et 2002, puis au titre de droit à l'intégration sociale pour les années 2003 à 2006.

Après avoir été déboutée de sa demande de pension alimentaire à l'égard de son ex-époux, la demanderesse a obtenu le 20 mars 2006 une décision judiciaire condamnant ses deux enfants à lui verser une pension alimentaire à partir du 1er juillet 2000.

Les enfants de la demanderesse refusant de rembourser le CPAS des montants versés entre 2001 et 2006 au titre d'avances sur la pension alimentaire prévue dans le jugement, le CPAS a décidé du recouvrement des montants versés à la demanderesse.

Le juge *a quo* constate que les décisions de recouvrement du CPAS se fondent sur l'article 24, § 1er, 2°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, qui prévoit l'obligation pour le CPAS de

récupérer à charge de la demanderesse les sommes versées par ses enfants au titre de pension alimentaire, qu'elles l'aient été au titre de minimex ou de droit à l'intégration sociale. Par ailleurs, conformément à l'avis de l'auditeur du travail, le juge *a quo* considère que la loi du 26 mai 2002 a abrogé la loi sur le minimex et était d'application immédiate, de sorte qu'il convient de faire application du délai de prescription prévu par l'article 29, § 1er, de la loi du 26 mai 2002, pour l'ensemble des demandes de récupération du CPAS.

L'auditeur du travail a suggéré que soit posée à la Cour une question préjudicielle quant au délai de prescription de l'action en recouvrement.

Le juge *a quo* considère à cet égard que si la Cour a déjà estimé que le régime du minimex ou du droit à l'intégration sociale présente des caractéristiques différentes de celui de l'aide sociale, cette jurisprudence ne peut être transposée en l'espèce, dès lors que le régime du minimex sous l'empire de la loi du 7 août 1974 prévoyait, de même que celui de l'aide sociale, un délai de prescription de cinq ans, alors que ce délai est de dix ans pour le droit à l'intégration sociale et que les travaux préparatoires ne fournissent aucune explication qui permettrait d'exposer cette différence de traitement entre des catégories qui apparaissent comparables. Le juge *a quo* a donc décidé de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

Considérant qu'en toute hypothèse, les décisions du CPAS sont fondées à solliciter le recouvrement sur une période de cinq ans, le juge *a quo* a décidé de débouter la demanderesse pour les montants versés entre 2002 et 2006, et de réserver à statuer sur le fondement de la demande en ce qui concerne les décisions de recouvrement des montants versés pour la période antérieure (du 12 septembre 2001 au 22 juillet 2002), dans l'attente de la réponse à la question préjudicielle posée à la Cour.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres constate tout d'abord que la période litigieuse est limitée puisqu'elle ne concerne que les montants versés entre le 12 septembre 2001 et le 22 juillet 2002.

A.2. En ce qui concerne les normes en cause, le Conseil des ministres sollicite, à titre principal, que la Cour reformule la question préjudicielle, en ne visant que l'article 102, alinéa 1er, de la loi du 8 juillet 1976, et, à titre subsidiaire, que la Cour limite son contrôle à cet alinéa : en effet, le juge n'a pu vouloir viser, dans l'article 102, que cet alinéa qui est le seul concernant « une personne qui vient à disposer de ressources en vertu de droits qu'elle possédait pendant la période au cours de laquelle une aide lui a été accordée par le CPAS ».

A.3. En ce qui concerne le fond, le Conseil des ministres estime, à titre principal, que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse. En effet, le raisonnement consistant à appliquer la loi du 26 mai 2002 aux demandes de récupération des sommes octroyées au titre de minimex en vertu de la loi de 1974 est incorrect. Ainsi, les tribunaux estiment de manière constante que les droits des demandeurs doivent être examinés au regard de la loi du 7 août 1974 pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi de 2002 et au regard de cette dernière pour la période postérieure.

Or, le juge *a quo* a décidé de surseoir à statuer pour les montants versés entre le 12 septembre 2001 et le 22 juillet 2002, de sorte qu'aucune décision définitive n'a déterminé le délai de prescription qui doit s'appliquer au remboursement du minimex acquis sous l'empire de la loi de 1974 : le juge *a quo* pourra dès lors décider que c'est le délai de prescription quinquennal qui s'applique à la période litigieuse, sur la base des développements éventuels d'un arrêt qui conclurait que la question n'appelle pas de réponse.

A.4.1. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la question appelle une réponse négative. En effet, comme la Cour l'a déjà considéré à de nombreuses reprises, on ne peut comparer le dispositif légal relatif à l'aide sociale avec celui relatif au minimex ou à l'intégration sociale; cette jurisprudence semble avoir un caractère transversal et peut donc s'appliquer en matière de délais de prescription. Si la Cour admettait en l'espèce la comparabilité des systèmes respectifs, cela constituerait un revirement de jurisprudence, dont les conséquences dépasseraient le simple objet de la question préjudicielle et qui porterait atteinte à la sécurité juridique.

Par ailleurs, le fait qu'auparavant le délai de prescription en matière de minimex était de cinq ans n'a aucune incidence sur la comparaison actuelle du système d'aide sociale et de l'intégration sociale.

Enfin, la jurisprudence de la Cour concernant des différences de traitement entre plusieurs délais de prescription dans des matières similaires n'est pas transposable en l'espèce, dès lors que la Cour a considéré que la finalité, les conditions d'octroi, la nature et l'ampleur de l'aide octroyée dans le régime d'aide sociale et dans celui de l'intégration sociale ne sont pas comparables.

A.4.2. Le fait d'avoir augmenté le délai de prescription de cinq à dix ans ne constitue pas une discrimination, sous peine d'empêcher toute modification législative. En toute hypothèse, les lois de prescription ne touchent pas au fond du droit et l'augmentation du délai de prescription ne porte donc pas atteinte en soi aux droits fondamentaux des individus.

Les droits du bénéficiaire du revenu d'intégration ne sont d'ailleurs pas limités de manière disproportionnée en raison de l'existence de délais de prescription différents : en effet, si le CPAS récupère les montants versés en raison de nouvelles ressources dont le bénéficiaire vient à disposer, l'opération sera neutre pour celui-ci puisque la dette de récupération dont il est débiteur auprès du centre sera compensée par la créance dont il vient à disposer auprès de son débiteur.

A.4.3. Le fait d'avoir prévu un délai de prescription décennal en matière de droit à l'intégration sociale s'inscrit dans la volonté démontrée dans les travaux préparatoires de conférer au droit à l'intégration sociale, dans une perspective de contractualisation, une nouvelle nature de droit subjectif, de caractère individuel, et partant, ouvrant une action personnelle naturellement soumise au délai de prescription décennal prévu par l'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 1er, du Code civil. Le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs formulé aucune objection contre l'allongement du délai de prescription.

Enfin, si le législateur avait maintenu un délai quinquennal de prescription en matière d'intégration sociale, une discrimination aurait pu apparaître au regard des autres actions personnelles visées à l'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 1er, du Code civil et pour lesquelles le délai décennal constitue la règle de prescription du droit commun, à laquelle on ne peut déroger qu'en présence d'une justification admissible.

- B -

B.1.1. L'article 24 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (ci-après : la loi du 26 mai 2002) détermine les cas dans lesquels le CPAS peut récupérer à charge de l'intéressé le revenu d'intégration qui lui a été versé :

« § 1er. Le revenu d'intégration versé en application de la présente loi est récupéré à charge de l'intéressé :

[...]

2° lorsqu'il vient à disposer de ressources en vertu de droits qu'il possédait pendant la période pour laquelle le revenu d'intégration lui a été versé. Dans ce cas, la récupération est limitée au montant des ressources qui auraient dû être prises en considération pour le calcul du revenu d'intégration à payer s'il en avait déjà disposé à ce moment. Par dérogation à l'article 1410 du Code judiciaire, le centre est subrogé de plein droit, jusqu'à concurrence de cette somme, dans les droits que le bénéficiaire peut faire valoir aux ressources susvisées.

[...] ».

En dehors des cas visés à l'article 24, § 1er, aucune récupération du revenu d'intégration auprès de l'intéressé n'est possible (article 24, § 2, de la loi du 26 mai 2002).

B.1.2. L'article 29 de la loi du 26 mai 2002 dispose :

« § 1er. L'action en remboursement visée à l'article 24, § 1er et l'action visée à l'article 27, alinéa 1er, se prescrivent conformément à l'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 1er, du Code civil.

[...] ».

B.1.3. L'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 1er, du Code civil dispose :

« Toutes les actions personnelles sont prescrites par dix ans ».

B.2.1. L'article 99 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (ci-après : la loi du 8 juillet 1976) prévoit comme suit la possibilité de récupérer à charge de l'intéressé l'aide sociale versée :

« § 1er. Lorsqu'une personne vient à disposer de ressources en vertu de droits qu'elle possédait pendant la période au cours de laquelle une aide lui a été accordée par le centre public d'aide sociale, celui-ci récupère auprès de cette personne les frais de l'aide jusqu'à concurrence du montant des ressources susvisées, en tenant compte des minima exonérés.

[...] ».

B.2.2. L'article 102 de la même loi dispose :

« L'action en remboursement prévue aux articles 98 et 99 se prescrit conformément à l'article 2277 du Code civil.

[...] ».

B.2.3. L'article 2277 du Code civil dispose :

« Les arrérages de rentes perpétuelles et viagères;

Ceux des pensions alimentaires;

Les loyers des maisons, et le prix de ferme des biens ruraux;

Les intérêts des sommes prêtées, et généralement tout ce qui est payable par année, ou à des termes périodiques plus courts,

Se prescrivent par cinq ans ».

B.3.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 29, § 1er, de la loi du 26 mai 2002, en ce qu'il crée une différence de traitement entre les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale et les bénéficiaires du droit à l'aide sociale, en ce qui concerne le délai de prescription de l'action en remboursement du droit versé à une personne qui vient à disposer de ressources en vertu de droits qu'elle possédait pendant la période pour laquelle le droit à l'intégration sociale ou le droit à l'aide sociale lui a été versé : alors que les premiers sont soumis à un délai de prescription de dix ans, les seconds sont soumis à un délai de prescription de cinq ans.

Le litige devant le juge *a quo* concerne le remboursement de sommes d'argent versées au titre de minimex, puis au titre de revenu d'intégration sociale.

B.3.2. La Cour limite son examen à la disposition en cause, en ce qu'elle fixe un délai de prescription décennal pour l'action en remboursement à charge de l'intéressé, visée à l'article 24, § 1er, 2°, lorsque le droit à l'intégration sociale a été octroyé sous la forme d'un revenu d'intégration sociale.

B.4.1. En ce qui concerne l'article 24, les travaux préparatoires de la loi du 26 mai 2002 exposent :

« La nouvelle loi permet de reformuler tous les articles existants en matière de recouvrements d'une manière claire et structurée. Les recouvrements auprès de l'intéressé viennent en premier lieu et à partir de l'article 26 les recouvrements à charge de tiers.

§ 1er. L'article 24 énumère les cas différents dans lesquels une récupération du revenu d'intégration est possible auprès de l'intéressé. Suite à la charte de l'assuré social, la possibilité de récupération en cas d'erreur matérielle de la part du CPAS est limitée au cas où la personne elle-même pouvait savoir que le CPAS commettait une erreur.

§ 2. Par souci de clarté, la loi dispose que d'autres récupérations ne sont pas possibles, même si le CPAS a conclu une convention à ce sujet avec l'intéressé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 30).

B.4.2. En ce qui concerne l'article 29, les travaux préparatoires exposent :

« L'action en récupération en cas d'omission ou de déclaration incomplète ou inexacte, ainsi que l'action subrogatoire du CPAS à l'égard d'un tiers responsable se prescrit par dix ans. L'action en récupération contre les débiteurs d'aliments conformément à l'article 26 de la présente loi se prescrit par cinq ans. L'action contre le tiers responsable qui commet en même temps un délit, se prescrit par cinq ans à partir du jour suivant la prise de connaissance par la personne lésée de l'identité de l'auteur du délit ou du dommage et au plus tard par vingt ans à partir du jour suivant celui au cours duquel [le] fait qui a entraîné le dommage s'est produit » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 32).

B.5.1. La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale remplace et abroge la loi du 7 août 1974 « instituant le droit à un minimum de moyens d'existence » (ci-après : la loi du 7 août 1974), parce que cette loi a été considérée comme n'étant plus adaptée aux profonds changements économiques et sociaux.

B.5.2. Avant d'être abrogée par la loi du 26 mai 2002, la loi du 7 août 1974 prévoyait que lorsqu'une personne vient à bénéficier de ressources en vertu de droits qu'elle possédait pendant la période pour laquelle le minimex lui a été payé, l'action en remboursement du CPAS contre le bénéficiaire du minimex (article 12 de la loi du 7 août 1974) se prescrit par cinq ans conformément à l'article 2277 du Code civil (article 15, alinéa 1er, de la loi du 7 août 1974).

A la suite d'une observation de la section de législation du Conseil d'Etat, l'application de l'article 12, qui autorise la récupération du montant payé à charge du bénéficiaire, a été limitée aux ressources qui influent sur le calcul du minimex et au montant jusqu'à concurrence duquel cette influence peut s'exercer (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1974, n° 247/1, p. 23).

B.5.3. Comme l'exposent les travaux préparatoires de la loi du 7 août 1974, l'action en remboursement et le délai de prescription quinquennal qui s'y applique trouvent leur origine respective dans les articles 16 et 18, alinéa 2, de la loi du 2 avril 1965 « relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale ».

En ce qui concerne la prescription de l'action en remboursement, l'article 18, alinéa 2, de cette loi disposait :

« L'action en remboursement prévue aux articles 16 et 17 se prescrit conformément à l'article 2277 du Code civil ».

B.5.4. Avant l'adoption de la loi du 26 mai 2002, le délai de prescription de l'action en remboursement du minimex versé était - et, comme il sera rappelé ultérieurement, le délai de prescription de l'action en remboursement de l'aide sociale versée s'en inspire - fixé en référence au délai de prescription quinquennal prévu par l'article 2277 du Code civil pour les dettes périodiques.

B.6. La prescription abrégée établie par l'article 2277 du Code civil est justifiée par la nature particulière des créances qu'elle vise : il s'agit, lorsque la dette a pour objet des prestations de revenus « payables par année, ou à des termes périodiques plus courts », soit de protéger les emprunteurs et d'inciter les créanciers à la diligence, soit d'éviter l'accroissement constant du montant global des créances périodiques. La prescription abrégée permet aussi de protéger les débiteurs contre l'accumulation de dettes périodiques qui, dans la durée, pourraient se transformer en une dette de capital importante.

B.7.1. La loi du 26 mai 2002 prévoit que l'intéressé a droit, aux conditions fixées par la loi, à un revenu d'intégration dans l'attente d'un emploi lié à un contrat de travail, ou lorsqu'il fait l'objet d'un projet individualisé d'intégration sociale, ou encore s'il ne peut travailler pour des raisons de santé ou d'équité (article 10).

Conformément à l'article 3 de cette même loi, le demandeur du revenu d'intégration doit, entre autres conditions, ne pas disposer de ressources suffisantes, ni pouvoir y prétendre, ni être en mesure de se les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens; en outre, le demandeur doit être disposé à travailler, sous réserve des raisons de santé ou d'équité précitées.

B.7.2. Le revenu d'intégration est un « revenu indexé, qui doit permettre à la personne de mener une vie conforme à la dignité humaine » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 7).

En vertu de l'article 23, § 1er, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002, le revenu d'intégration est, après le premier paiement qui suit la demande d'octroi, payé par semaine, par quinzaine ou par mois au choix du centre, déterminé dans la décision d'octroi.

Le revenu d'intégration est donc octroyé sous la forme de paiements périodiques.

B.8.1. La loi du 8 juillet 1976 prévoit que toute personne a droit à l'aide sociale (article 1er). Le législateur confère à celle-ci une finalité large, prévoyant qu'elle a pour but de « permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine »; pour le surplus, le législateur ne précise pas à quelles conditions cette aide sociale est accordée.

Conformément à l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976, cette aide peut être accordée sous différentes formes, en espèces ou en nature, aussi bien palliative que curative ou préventive (article 57, § 1er, alinéa 2); l'aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique (article 57, § 1er, alinéa 3); il est en outre prévu que l'aide matérielle est accordée sous la forme la plus appropriée (article 60, § 3).

Par ailleurs, l'article 60, § 3, alinéa 2, de cette loi, tel qu'il a été modifié par l'article 58 de la loi du 26 mai 2002, prévoit que l'aide financière peut être liée par décision du centre aux conditions énoncées aux articles 3, 5° et 6°, 4, 11 et 13, § 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale; l'aide sociale financière est, le plus souvent, fixée en référence aux montants du revenu d'intégration.

B.8.2. Bien que l'aide sociale ne soit nécessairement ni financière ni périodique, les articles 99, § 1er, et 102, alinéa 1er, de la loi du 8 juillet 1976 reproduisent, moyennant les adaptations nécessaires, les articles 12 et 15 de la loi sur le minimex (*Doc. parl.*, Sénat, 1975-1976, n° 581/1, p. 28) : quelle que soit la forme sous laquelle l'aide sociale est octroyée, le législateur a donc choisi d'aligner sur la prescription abrégée de l'article 2277 du Code civil, comme il l'a fait pour le remboursement du minimex, la prescription de l'action en remboursement des frais de l'aide sociale, au cas où la personne vient à disposer de ressources en vertu de droits qu'elle possédait pendant la période au cours de laquelle une aide lui a été accordée par le CPAS.

B.9.1. Bien qu'il existe entre le régime du droit à l'intégration sociale et celui de l'aide sociale des différences objectives portant autant sur la finalité et les conditions d'octroi que sur la nature et l'ampleur de l'aide octroyée, l'action en recouvrement peut concerner, dans les deux régimes, des sommes d'argent versées périodiquement et dont le montant augmente avec l'écoulement du temps, et auxquelles devraient dès lors en principe s'appliquer, si ces sommes doivent être remboursées, le délai de prescription abrégé fixé par l'article 2277 du Code civil.

B.9.2. Or, lors de l'adoption de la loi du 26 mai 2002, aucune justification n'a été donnée dans les travaux préparatoires en ce qui concerne l'allongement, de cinq à dix ans, du délai de prescription de l'action en remboursement à charge du bénéficiaire, en ce que la disposition en cause se réfère à la prescription décennale prévue à l'article 2262*bis* du Code civil et non

plus, comme le faisait la loi du 7 août 1974 pour le minimex, à la prescription quinquennale prévue à l'article 2277 du Code civil.

B.9.3. Cette dérogation au délai de prescription abrégé prévu par l'article 2277 du Code civil, dont l'objectif est de protéger les débiteurs contre l'accumulation de dettes périodiques sur une période trop importante, n'est, dans de telles circonstances, pas justifiée puisque le recouvrement du revenu d'intégration versé pendant une longue période peut porter sur des montants qui, à terme, se sont transformés en une dette à ce point importante qu'elle pourrait causer la ruine du débiteur, ce qui serait en complète contradiction avec l'objectif même d'intégration sociale poursuivi par la loi du 26 mai 2002.

B.9.4. La différence de traitement, en ce qui concerne le délai de prescription de l'action en remboursement, entre les bénéficiaires d'un revenu d'intégration et les bénéficiaires d'une aide sociale financière périodique ou, de manière générale, la différence de traitement entre les bénéficiaires d'un revenu d'intégration qui doivent rembourser les sommes versées et les débiteurs de dettes périodiques visées par l'article 2277 du Code civil, n'est donc pas justifiée.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 29, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale viole les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où le délai de prescription auquel il se réfère dépasse le délai de prescription prévu par l'article 2277 du Code civil.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 30 octobre 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior